

La reforma humanitaria: salvar y proteger vidas en la República Democrática del Congo

por Ross Mountain

El desarrollo de sinergias entre los distintos agentes encargados del mantenimiento de la paz, de la ayuda humanitaria y de la recuperación puede mejorar el alcance y la eficacia de los esfuerzos encaminados a asistir a las personas de la República Democrática del Congo (RDC) y otros países.

Hace unas semanas, un nuevo estallido de combates me obligó a regresar a la provincia congoleña de Kivu Norte. Esta exuberante zona goza de una tierra agrícola fértil, enormes reservas de oro y los afamados gorilas de montaña. También alberga grupos rebeldes autóctonos y foráneos, extremadamente violentos, además de facciones del ejército enemigas. Vi Kivu Norte por primera vez con mis propios ojos en enero de 2002, cuando la erupción del Monte Nyiragongo provocó que más de 200.000 habitantes de Goma huyeran para salvar sus vidas. En ese momento, fui en representación de la OCAH para ayudar a cubrir las necesidades de la población desplazada.

Regresé a la RDC tres años después, en enero de 2005, como Coordinador Humanitario, en medio de un conflicto armado y terribles sufrimientos en la misma zona. Los agentes humanitarios se dedicaban a suministrar agua, alimentos y atención sanitaria a las decenas de miles de mujeres, niños y hombres afectados por los combates. Sin embargo, era evidente que la población quería que solucionáramos su necesidad crucial de seguridad. Querían poder dormir por la noche sin el miedo constante a sufrir un ataque y sin ser testigos de cómo violaban a sus hijas y esposas, quemaban sus casas y saqueaban sus escasas pertenencias.

La cuestión de la protección puede ilustrar el potencial que encierra la reforma emprendida por Naciones Unidas, si la hacemos bien. A fin de responder mejor a emergencias complejas, como la que tiene lugar en la RDC, en la actualidad los esfuerzos están dirigidos a poner en

práctica planteamientos más coherentes y coordinados. Mediante la creación de Misiones Integradas, básicamente, el coordinador humanitario/coordinador residente (que también actúa de Representante Residente del PNUD) está conectado con la estructura de las Misiones de Mantenimiento de la Paz como uno de los dos (normalmente) Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General (REASG). Las responsabilidades adicionales de este REASG dentro de las misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) varían, pero suelen incluir asuntos civiles, protección de menores, desarme, desmovilización y reintegración, derechos humanos, cuestiones de género, de VIH/SIDA y responsabilidades sobre la seguridad, además de formar parte de los altos directivos de la Misión. En teoría, la idea de ahorro justifica que se compartan estas cuatro funciones (cinco, si se incluye la relativa a la seguridad) pero, dejando de lado la carga de trabajo, esta combinación de tareas puede permitir que se desarrollen sinergias entre distintos agentes de mantenimiento de la paz, de ayuda humanitaria y de recuperación. Asimismo, puede mejorar de forma considerable el efecto y la eficacia de nuestros esfuerzos para asistir a las personas de los países en los que trabajamos. Estos aspectos también se pueden aplicar, y mucho, a la protección de los civiles.

La última Resolución del Consejo de Seguridad que prorroga el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC¹) afirma que, a la vez que

actúa conforme a las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, "MONUC tendrá el mandato, dentro de sus posibilidades y en sus zonas de despliegue, de asistir al Gobierno de la República Democrática del Congo para establecer un entorno de seguridad estable en el país y, a tal fin, para: (a) asegurar la protección de los civiles, incluido el personal humanitario, que se encuentren en peligro inminente de violencia física; (b) contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en que se presta la asistencia humanitaria, y ayudar en las operaciones de regreso voluntario de refugiados y desplazados internos [...]"² Estos objetivos encierran algo más que un mero interés pasajero para los trabajadores humanitarios.

Sinergia militar y humanitaria

En la RDC, hemos logrado explotar las capacidades de los distintos agentes de Naciones Unidas, sin confundir sus funciones respectivas, con el objeto de brindar apoyo y protección a los civiles que se hallan en peligro de sufrir violencia física. Así, los trabajadores humanitarios suministran artículos de ayuda y servicios, mientras que las fuerzas de pacificación de la ONU están desplegadas para proporcionar seguridad en la zona y disuadir los ataques de hombres armados. Por otro lado, los socios de desarrollo tratan cuestiones relacionadas, como la desmovilización de los combatientes, la reforma de las estructuras, la dirección del sistema militar, policial y judicial, y los orígenes de la pobreza.

Es comprensible que algunas ONG socias todavía se inquieten por la colaboración de las operaciones de los trabajadores humanitarios con las de los militares. En la RDC, OCAH sigue siendo una entidad claramente autónoma. No obstante, si nuestro objetivo es evitar la violencia hacia la población, la voluntad de las fuerzas de la ONU para desplegarse con el objeto de proteger a civiles y expandir los parámetros de seguridad constituye una gran ventaja y, por lo menos en la

RDC, contrarresta con creces cualquier consecuencia negativa. Sólo hay que preguntarle a la población, sobre todo a los desplazados internos que se congregan alrededor de las bases de MONUC. Se trata de una forma muy práctica de salvar vidas y disuadir la violencia.

La relación entre los agentes humanitarios y el ejército, incluidas las fuerzas de la ONU, suele ser difícil y, sí, ha sido necesario superar las tensiones. Al principio, se estableció un Grupo de Trabajo para la Protección que se nutría de las agencias de la ONU, las fuerzas militares y la policía de la Organización y se centraba en Kivu Sur y Norte, las dos provincias que estaban, y siguen estando, más afectadas por las luchas continuas y la inseguridad. A continuación, este grupo de trabajo se transformó en el cluster de Protección dirigido por ACNUR con respaldo de MONUC. Los primeros resultados se materializaron cuando 4.000 desplazados internos que vivían en un campo en Walungu (provincia de Kivu Sur) vieron que existían garantías suficientes para regresar a sus aldeas tras la llegada de patrullas militares regulares de MONUC a su área de origen. El ejército de MONUC amplió esa protección de la zona a las dos Kivus, incluso mediante patrullas en helicóptero y sistemas de alarma comunitarios.

Posteriormente, los trabajadores humanitarios en Mitwaba, Katanga Norte, solicitaron la presencia de cascos azules para disuadir el acoso continuo que sufría la población indígena a manos de unos 3.000 soldados de una brigada no integrada del ejército nacional. Se envió a la región un pequeño contingente de fuerzas de pacificación sudafricanas (más adelante reemplazadas por las primeras tropas uruguayas y, después, beninesas) y la situación mejoró inmediatamente. Esto llevó al Comandante de la Fuerza MONUC, que nos consultó sobre el despliegue de equipos móviles en Katanga, a ampliar la protección. Estas Bases Operativas Móviles, que suponen una innovación en la RDC, permitieron al ejército tranquilizar a la población y facilitar el acceso a los trabajadores humanitarios, que podían así prestar asistencia a los desplazados. En Katanga, este esfuerzo combinado permitió que más de 150.000 congoleños (la mayoría desplazados internos en la provincia) regresaran a su hogar. De este modo, se alivió el sufrimiento de la población y se ahorró un dinero que habría sido necesario para asistir a los desplazados.

Este planteamiento condujo, en primer lugar, al desarrollo de directrices específicas para el país sobre la cooperación militar y civil y, consecuentemente, el Comandante de la Fuerza emitió una directiva detallada para MONUC sobre la protección a los civiles. Se trata de la primera instrucción de este tipo para cualquier misión de mantenimiento de la paz. Refleja el compromiso del Comandante de la Fuerza de MONUC y su equipo por plasmar el ideal de la protección de los civiles en acciones concretas y ha repercutido en los despliegues y las operaciones militares de todo el país.

La estrategia acordada se basa en una clara división complementaria de las labores del ejército y de los trabajadores humanitarios. De ahí que las fuerzas de la ONU ejerzan su función protectora mediante patrullas por aire, tierra o río, estableciendo áreas seguras o zonas de amortiguación (en ocasiones, mediante Bases Operativas Móviles), escoltando convoyes, abriendo corredores y formando a las fuerzas armadas que, en muchas regiones, son las que ejercen principalmente la violencia contra los civiles. A su vez, las organizaciones humanitarias contribuyen con su prestación de asistencia, evacuando a los heridos, compilando información sobre violaciones y atendiendo las necesidades de los más vulnerables, sobre todo las mujeres y los niños.

Al mismo tiempo, hay que aceptar el hecho de que los 17.000 agentes de las fuerzas de pacificación desplegados en un país del tamaño de Europa occidental, con una población equivalente a la del Reino Unido, sin apenas infraestructura de transportes y comunicaciones, son extremadamente insuficientes. Sólo en Kosovo (aproximadamente con la misma extensión que la provincia de Kinshasa) había más de 40.000 soldados de la OTAN. Con el 90% de sus tropas situadas en el

este de la RDC, la más afectada por los conflictos, MONUC ha supuesto mucho, pero no puede estar en todas partes.

Ajustes en los clusters

Al implantar el sistema de coordinación sectorial en la RDC, pensamos que había que adaptarlo a los requisitos de la zona. Para el cluster encargado de la seguridad, decidimos trascender la protección de los desplazados internos, para hacerla llegar a todos los que están sometidos a tales ataques violentos. Se crearon unos diez grupos de células, formados por organismos de la ONU, ONG y, en algunos casos, autoridades locales, a fin de coordinar las labores humanitarias. En un país del tamaño de la RDC, los requisitos y las condiciones varían de una provincia a otra, e incluso dentro de una misma provincia, por lo que se precisaba establecer grupos en las provincias que pudieran identificar las crisis emergentes y reaccionar ante ellas.

Los mecanismos comunes de financiación – el Fondo Centralizado, aumentado a través de subvenciones del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)³ – suponen un importante apoyo al sistema de clusters de la RDC. El Plan de Acción Humanitaria (HAP, por sus siglas en inglés) para la RDC⁴ – estrenado en 2006 en sustitución del Proceso de Llamamiento Unificado (CAP, por sus siglas en inglés), considerado por muchos como un mero documento impulsado por Naciones Unidas – define el marco general para la actuación humanitaria. Determinar las prioridades de los proyectos dentro del HAP corresponde a los clusters. En el ámbito provincial, los Comités Interagenciales Provinciales (CPIA, por sus siglas en inglés) se encargan de plasmarlos en paquetes provinciales. Los clusters también deben proporcionar orientación y análisis sobre la viabilidad



Patrulla del MONUC (con soldados uruguayos) en una aldea de Ituri, República Democrática del Congo, 2006.

técnica de los proyectos individuales para que se logren los resultados deseados.

Los recursos están vinculados directamente a las prioridades señaladas por el HAP y confirmadas, en tiempo real, por los clusters respectivos. En 2007, el Coordinador Humanitario ha gestionado directamente unos 175 millones de dólares, aproximadamente la mitad del total destinado a la RDC, con el asesoramiento de un Consejo del Fondo Centralizado, compuesto por representantes de donantes, líderes de cluster y ONG, a fin de mejorar la selección de objetivos y aumentar al máximo el alcance a la población congoleña.

Los mecanismos de reforma promovidos por la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria,⁵ así como otras iniciativas a nivel mundial e institucional, nos han equipado con nuevos instrumentos para establecer planes estratégicos basados en las

prioridades regionales y para asignar mejor los recursos mediante una coordinación reforzada. La unión del ejército y los trabajadores humanitarios para proporcionar protección ha marcado una gran diferencia, sobre todo para las poblaciones desplazadas y vulnerables del este de la RDC, y, por otro lado, el establecimiento de la financiación conjunta y de los mecanismos de células respaldados por el Fondo Centralizado han contribuido a mejorar la respuesta ante necesidades urgentes.

Aunque se ha avanzado y se sigue avanzando, la violencia, el desplazamiento y el sufrimiento humano recurrentes siguen recordándonos que la asistencia humanitaria es una medida provisional a falta de una solución a los problemas del país duradera y sostenible. Esta solución supone elecciones, la reforma del sistema de seguridad, el aumento de la autoridad estatal, una buena administración pública de los ingresos y los gastos, la ampliación

de las infraestructuras y el empleo, además de mejoras en los servicios a la población. Mientras tanto, los cambios realizados en la estructura de los mecanismos de coordinación internacionales y de la ONU nos han permitido perfeccionar el alcance de la ayuda disponible y llegar a tantos millones de congoleños necesitados como lo permiten los recursos.

Ross Mountain (mountain@un.org) es el Representante Especial Adjunto del Secretario General en la República Democrática del Congo. También actúa de Coordinador Humanitario y Coordinador Residente para la RDC y de Representante Residente del PNUD. El presente artículo ha sido escrito a título personal.

1. www.monuc.org
2. www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9016.doc.htm
3. Para obtener más información sobre estos mecanismos de financiación, véase el siguiente artículo de Nicki Bennett.
4. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1504>
5. www.goodhumanitariananddonorship.org

El impacto de la reforma humanitaria en la República Democrática del Congo

por Nicki Bennett

Como Coordinador Humanitario de la ONU en la República Democrática del Congo, Ross Mountain, autor del artículo anterior, ha liderado las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas. ¿Qué consecuencias han tenido en la vida de aquellas personas que se encuentran en peligro?

La versión original del artículo se basa en las observaciones de más de 60 reuniones y entrevistas celebradas en Kinshasa, Kivu Norte e Ituri a finales de 2006 entre donantes, ONG internacionales y locales, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)¹, algunos organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Las respuestas que figuran a continuación incluyen la reciente evolución de 2007.

¿Han recibido más ayuda las personas en peligro?

Dos nuevos mecanismos de financiación -el Fondo Central de Respuesta a

Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)² y el Fondo Centralizado (PF, por sus siglas en inglés)-, han aportado adicionalmente más de cien millones de dólares a las actividades humanitarias en la República Democrática del Congo. Sin embargo, no hay mucha transparencia a la hora de determinar la cantidad de dinero que llega a manos de los beneficiarios y la que se queda en los nuevos estratos de la burocracia creada por estos mecanismos de financiación.

La República Democrática del Congo fue uno de los primeros países en recibir fondos del CERF. Como el Plan de Acción Humanitaria de 2006

para este país sólo había recabado aproximadamente el 40% del dinero necesario, el Coordinador Humanitario solicitó y recibió dos partidas del CERF (de 38 millones de dólares en total) para cubrir lagunas en "emergencias que no contaran con financiación suficiente". En 2007, el CERF adjudicó otros 48 millones de dólares. Debido a la aparición del PF, la mayoría de los donantes principales (aunque no los de mayor envergadura, que son USAID y ECHO), incrementaron también la financiación que destinan a los organismos de las Naciones Unidas. Tras la instauración del PF, muchos donantes aumentaron su contribución a la República Democrática del Congo de forma sustancial, aunque admitieron que lo hicieron más porque los vieran apoyar el nuevo mecanismo de financiación que por contar con pruebas inmediatas de su utilidad.

Muchos de los agentes operativos que entrevistamos no habían percibido